PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Esitän kunnioittaen seuraavan lausunnon, joka koskee hallituksen esitystä sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 83/2024 vp). Keskityn lausunnossani 1. lakiehdotuksen III osaan, joka sisältää säännökset Pääesikunnan tehtävistä ja toimivaltuuksista rikostorjunnassa.

Hallitus ei ehdota Pääesikunnalle toimivaltuuksia, joita ei jo olisi lainsäädännössä perustettu muille rikostorjunnan tehtäviä hoitaville viranomaisille, ennen muuta poliisille mutta myös rajavartiolaitokselle ja tullille. Monet toimivaltuudet kajoavat perustuslain 2 luvussa turvattuihin perusoikeuksiin ja vastaaviin ihmisoikeuksiin. Toimivaltuuksien valtiosääntöoikeudellinen arviointi on perustettava perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin ja perusoikeuskohtaisiin erityisiin edellytyksiin. Perustuslakivaliokunta on arvioinut vastaavia toimivaltuuksia poliisia, tullia ja rajavartiolaitosta sääntelevän lainsäädännön yhteydessä. Tämä ei poista uuden arvioinnin välttämättömyyttä silloin kun toimivaltuuksia ehdotetaan uudelle viranomaiselle, kuten nyt käsiteltävässä lakiehdotuksessa Pääesikunnalle. On tutkittava, täyttyvätkö kaikki perusoikeuksien rajoitusedellytykset juuri kulloinkin kysymyksessä olevan viranomaisen kohdalla.

Nyt käsiteltävän lakiesityksen yhteydessä peruskysymyksenä on, onko rikostorjuntatehtävien ja niiden hoitamisessa käytettävissä olevien, perusoikeuksiin kajoavien toimivaltuuksien osoittaminen Pääesikunnalle ylipäätään välttämätöntä, ja jos on, miltä osin. Tämä kysymys on merkityksellinen myös valtiosääntöoikeudelliselta kannalta. Kun poliisille poliisilain tai pakkokeinolain mukaan kuuluvia, perusoikeuksiin kajoavia toimivaltuuksia myönnetään muille kuin poliisimiehille,

toimivaltuuksia on arvioitava uutena perusoikeusrajoituksena, jonka on täytettävä tällaisia rajoituksia koskevat yleiset edellytykset kuten vaatimus rajoitusten välttämättömyydestä s. Välttämättömyysarvioinnissa on otettava kantaa myös siihen, onko välttämätöntä, että poliisin toimivaltuuksia käyttävät muut kuin poliisiorganisaatioon kuuluvat.

Vaihtoehtona on myös, että Pääesikunnalle kyllä säädetään rikostorjuntatehtäviä mutta näissä tehtävissä välttämättömiä perusoikeuksiin kajoavia toimivaltuuksia käyttää ainakin joiltakin osin poliisi. Esityksen perusteluissa vedotaan useassa yhteydessä siihen, että tehtävien ja toimivaltuuksien tulisi kuulua samalla viranomaiselle. Tämän perustelun mukaan silloin kun Pääesikunnalle annetaan samankaltaisia rikostorjuntatehtäviä kuin poliisille, Pääesikunnalla tulisi olla näiden tehtävien hoitamiseksi samanlaiset toimivaltuudet kuin poliisilla. Kyseessä on, tosin toisin muotoiltuna, sama symmetria-argumentti, jonka perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa lausuntokäytännössään torjunut. Tullin toimivaltuuksia koskevassa lausunnossaan 10/2016 vp perustuslakivaliokunta tiivisti aikaisempaa lausuntokäytäntöään seuraavasti:

> Perustuslakivaliokunta on aikaisemmissa lausunnoissaan katsonut, että poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätäminen Tullille ei välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta (PeVL 49/2014 vp, s. 2/I, PeVL 37/2002 vp, s. 1—2 ja PeVL 2/1996 vp, s. 3/I). Tämä tarkoittaa, että toimivaltuuksien epäsymmetria ei sellaisenaan ole perusoikeuksien rajoitusedellytysten vaatima painava yhteiskunnallinen tarve, joka perustelisi toimivaltuuksien välttämättömyyden.

Yhteenvetona totean, että arvioitaessa välttämättömyysvaatimuksen toteutumista tulisi osoittaa ensinnäkin, että tietyn rikostorkuntatehtävän antaminen Pääesikunnalle täyttää tämän vaatimuksen, ja toiseksi, että myös yksittäisen rikostorjuntatehtävää palvelevan toimivaltuuden perustaminen Pääesikunnalle on välttämätöntä.

Poliisin käytettävissä olevien toimivaltuuksien antaminen muille kuin poliisimiehille voi olla ongelmallista myös perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin niin ikään kuuluvan oikeusturvajärjestelyjen riittävyyden kannalta. Rikostorjunta perustuu olennaisesti toimintaan, jossa ei tehdä muutoksenhakukelpoisia hallintopäätöksiä.

Poliisin rikostorjunnassa poliisihenkilöstön saama koulutus samoin kuin poliisin ammattietiikka ovat olennaisia oikeusturvan takeita. Poliisin toimivaltuuksien myöntämistä poliisiorganisaation ulkopuolisille on arvioitava myös näiden takeiden kannalta. Niinpä lainsäädännöllä on varmistuttava siitä ,että poliisin toimivaltuuksia käyttävillä on oikeusturvan kannalta riittävä koulutus ja perehtyneisyys. Ammattietiikan kehittymiseen on sen sijaan vaikea vaikuttaa lainsäädäntöteitse. 1. lakiehdotuksen 94, 95, 98 ja 176 § eivät sisällä takeita siitä, että perusoikeuksiin kajoavia toimivaltuuksia käyttävillä Pääesikunnan virkamiehillä, ammattisotilailla tai reserviläisillä olisi oikeusturvavaatimuksen kannalta riittävä koulutus.

Perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluu myös rajoitusperusteen hyväksyttävyys. Lakiesityksessä viitataan joissakin yhteyksissä siihen, että perusoikeuksia rajoittavat toimivaltuudet palvelisivat muiden henkilöiden perusoikeuksien suojaamista. Tällainen perusoikeuksien suojaamisvelvollisuuteen nojaava perustelu tulee lähelle yleisen järjestyksen ja kollektiivisen turvallisuuden nostamista perusoikeudeksi. On kuitenkin tärkeää pitää kollektiivinen turvallisuus, olipa sitten kyse ulkoisesta tai sisäisestä turvallisuudesta, perusoikeusjärjestelmän ulkopuolisena perusteena, joka kyllä sinänsä saattaa olla hyväksyttävä peruste rajoittaa perusoikeuksia mutta joka ei itse ole perusoikeus. Vapausoikeuksien luonteisten perusoikeuksien keskeinen tehtävä on asettaa rajoja turvallisuusviranomaisten toimivaltuuksille. Tämä tehtävä unohdetaan, jos samoja perusoikeuksia käytetään perusteluna uusille toimivaltuuksille, ja toimivaltuuksien valtiosääntöoikeudellinen muunnetaan perusoikeusjärjestelmän sisäiseksi punninnaksi.

Sysmässä 27.2.2024

Kaarlo Tuori